

公文書不存在決定処分にかかる審査請求について（答申）

1 審査会の結論

審査請求人が、令和3年12月20日付けで青梅市長（以下「実施機関」という。）に対して提起した、同年9月21日付け青総職第●号で実施機関が行った公文書不存在決定処分にかかる審査請求（以下「本件審査請求」という。）については、これを棄却すべきである。

2 本件事案の経緯

- (1) 審査請求人は、令和3年9月8日、実施機関に対し、青梅市情報公開条例（平成30年条例第31号。以下「情報公開条例」という。）第5条第1項の規定にもとづき、「●●の離職にかかる辞令等一切の関係書類」を対象文書（以下「本件対象文書」という。）とする公文書公開請求（以下「本件公開請求」という。）をした。
- (2) 実施機関は、令和3年9月21日、本件対象文書は不存在であるとして、公文書不存在決定処分（以下「本件処分」という。）をし、公文書不存在通知書（青総職第●号。以下「本件通知書」という。）により審査請求人に通知し、同月22日、審査請求人は本件公開請求にかかる本件処分があったことを知った。
- (3) 審査請求人は、令和3年12月20日、本件処分を不服とし、本件審査請求をした。
- (4) 実施機関は、令和4年1月13日、本件審査請求について、青総職第●号により、青梅市情報公開・個人情報保護審査会（以下「審査会」という。）に弁明書（青総職第●号）の写しを添えて諮問をした。
- (5) 前記(4)の諮問を受けた審査会は、令和4年1月21日、当該諮問に添付された弁明書の写しについて、青梅市情報公開・個人情報保護審査会条例（平成9年条例第32号）第9条第1項の規定にもとづき、審査請求人に送付の上、同条例第6条第4項の規定にもとづき、実施機関からの弁明書に対する反論書（以下「反論書」という。）の提出を求めた。
- (6) 前記(5)の求めを受けた審査請求人は、令和4年3月15日、審査会に反論書を提出した。
- (7) 審査会は、令和4年4月5日、本件審査請求にかかる会議を開催し、

審査請求人による意見陳述、実施機関による説明および委員による協議を行った。

3 争点

本件審査請求の争点は、次に掲げるとおりである。

- (1) 実施機関における本件対象文書の保有の有無
- (2) 本件処分における理由付記の適法性および妥当性

4 審査請求人の主張の要旨

(1) 審査請求の趣旨

情報公開条例にもとづき審査請求人が行った本件公開請求に対し、実施機関が令和3年9月21日付けで行った本件処分について、その取消しを求めるというものである。

(2) 審査請求の理由

本件処分は、離職にかかる辞令等一切の関係書類の開示を求めているにもかかわらず、公文書不存在理由を「死亡による退職であったため」としており、違法不当である。

(3) 審査請求人の補足的主張

反論書および口頭意見陳述における審査請求人の補足的主張を要約すると、おおむね次のとおりである。

ア 公文書不存在理由が不明瞭であること。

イ 本件対象文書は辞令以外にも存在し、実施機関が保有していること。

ウ 本件審査請求の発端である令和3年7月16日付け事務引継書の公開請求に対する同月30日付け公文書不存在決定処分にかかる不存在理由に不備があること。

5 審査請求に対する実施機関の説明要旨

- (1) 「辞令」とは、任命権者による任用行為の意思表示を相手方に伝え、その効力を生じさせるための文書であり、青梅市公文規程（昭和49年訓令（甲）第2号）第2条第6号コでは、「辞令」の定義を「職員の身分、給与その他の人事上の異動につき、その旨を記載して本人に交付するもの」と定めていること。

- (2) ●●については、在職中に亡くなり、死亡日をもって退職となったところだが、青梅市では死亡による退職の場合には、前記(1)の内容を踏まえ辞令の交付は行っていないこと。
- (3) 以上の理由により、関係書類は作成していないため、本件公開請求を不存在とした本件処分は適法かつ適正であり、「本件審査請求を棄却すべきである。」との答申を求めるものである。

6 審査会の判断

当審査会は、次のとおり判断する。

(1) 審査の範囲について

審査請求人は、本件処分にかかる理由の付記に不備があること、本件対象文書は辞令以外にも存在し、実施機関が保有しているとの主張のほか、自身が本件審査請求の発端と述べる令和3年7月16日付け事務引継書の公開請求に対する同月30日付け公文書不存在決定処分にかかる不存在理由の不備を主張している。

しかし、当審査会は、本件公開請求に対する本件処分の当否について実施機関から意見を求められているのであって、本件処分と直接の関係がない令和3年7月30日付け公文書不存在決定処分について、意見を述べる立場にないことから、この点に関する審査請求人の主張の当否については判断せず、本件対象文書の有無および本件処分における理由の不備についてのみ判断する。

(2) 本件対象文書の有無について

審査請求人が公開を求めている本件対象文書は、●●の離職にかかる辞令等一切の関係書類である。

情報公開条例第5条にもとづき公文書の開示を請求することができるのは、実施機関が保有している公文書であるから、ある公文書の開示請求権が発生するためには、実施機関において当該公文書を保有していることが必要であり、実施機関が文書を保有していることは、当該公文書の開示請求権発生の要件といえることができる。

この点、実施機関は、前記5(1)および(2)に記載の理由により、死亡による退職である場合には辞令を作成しないことを説明しているが、審査請求人は、本件対象文書は辞令以外にも存在し、実施機関が保有しているのではないかと主張している。

しかしながら、死亡による退職の場合は、前述の辞令のほか、退職願、退職後の連絡先・勤務先届等、通常の退職であれば作成されるべき書類が作成されないのは、退職手続を行うべき職員が死亡しているのだから当然であって、死亡退職の場合は「離職にかかる」通常の手続を取るものではないとすることができる。

したがって、本件対象文書を当初から保有していないとする実施機関の説明に、不自然、不合理な点は認められず、また、審査請求人の主張は、主として実施機関の事務の不当を訴えるもので、本件対象文書の存否の判断にかかるものではないから、実施機関の説明を覆す特段の事情も認められない。

よって、本件処分において本件対象文書を不存在とした点について、違法性または不当性があるということはできないものと解するのが相当である。

(3) 本件処分における理由付記について

ア 理由付記の根拠規定および趣旨について

情報公開条例において、実施機関は、公開請求にかかる公文書の一部を公開する決定または公文書を公開しない決定（公開請求にかかる公文書が不存在である場合を含む。）をしたときは、その理由を付記しなければならない旨規定され（情報公開条例第11条第2項）、さらに、当該理由の付記は、公開しないこととする根拠規定および当該規定を適用する根拠が、当該書面の記載自体から理解され得るものでなければならず、公文書の不存在の場合には、調査の経緯および不存在であるとの判断に至った過程を付記しなければならない旨規定されている（情報公開条例第11条第3項）。

この規定の趣旨は、実施機関が上記のような決定をするに当たって判断の慎重さおよび合理性を担保し、恣意を抑制するとともに、当該決定の相手方に当該決定の理由を知らせることにより、不服申立てや訴訟の提起の便宜を与えることにあると解されるから、付記する理由は、当該決定の相手方においてその根拠とされるところを上記のような理由付記の制度の趣旨を満たす程度に知り得るものである必要があるというべきである。

イ 本件通知書の記載について

実施機関は、本件通知書の柱書において、「令和3年9月8日付け

で公開請求のありました公文書については、当実施機関が保有するものの中には存在しませんので、青梅市情報公開条例第11条第2項の規定により通知します。」とし、公文書不存在理由欄において、「●●については、死亡による退職であったため。」と記載した。

ウ 本件処分における理由付記の適法性および妥当性について

前記アを踏まえて、前記イの本件について見ると、本件通知書においては、本件処分の根拠規定が情報公開条例第11条第2項にあることが柱書において明らかにされるとともに、公文書不存在理由欄では、死亡による退職であることから、一般的な退職とは異なり、本件対象文書が存在しないとの趣旨が記載されたものである。

この理由付記については、「調査の経緯および不存在であるとの判断に至った過程を付記しなければならない」(情報公開条例第11条第3項)ところ、一見すれば、本件通知書には調査の経緯が記載されず、判断に至った過程についても、「死亡による退職であったため。」としているのみで、死亡退職であることが、当然に公文書の不存在につながるものと解されなければ、少なくとも「過程」にかかる部分の記載はされていないように思われ、不十分な感が否めない。

しかしながら、本件対象文書が「離職にかかる辞令等一切の関係書類」であるところ、当該離職が死亡によるものであったことの特性として、前記(2)のとおり、「離職にかかる」通常の手続を取らないのであるから、辞令その他の通常の退職であれば存在し得る公文書は、死亡による退職においては、いずれも当然にはないものであって、公文書の存否の確認に当たり行うべき調査および不存在の判断に至る過程として検討された事項もまた死亡による退職においては当然にはないということになる。

この点にかかる妥当性の判断基準としては、前記アで述べたように、本件通知書は、その記載自体からその決定の根拠とされるところを、情報公開条例第11条第3項の規定の趣旨を満たす程度に知り得るように記載されていなければならない、というものである。ここで、本件審査請求の争点の1つである本件対象文書の存否について、当該離職が死亡によるものであるという特性から公文書作成がなされなかったことは明らかであるから、実施機関の判断の慎重さおよび合理性の担保、恣意の抑制、決定の相手方に対する不服申

立てや訴訟の提起の便宜の付与という規定の趣旨が、本件処分により損なわれるおそれは極めて低いものということができる。

したがって、本件処分における理由付記については、本件処分を取り消さなければならない程度に不備があるとまでは言えないことから、違法または不当なものとする認めることはできない。

(4) 審査請求人のその他の主張について

審査請求人のその他の主張は、本件処分の当否に直接関係するものではなく、当審査会の上記判断を左右するものではないため言及しない。

7 結論

以上により、本件開示請求を不存在とした本件処分は適法かつ適正であるから「1 審査会の結論」のとおり判断する。

令和4年7月7日

青梅市情報公開・個人情報保護審査会

伊 東 健 次 (会長)

飛 弾 直 文

齊 藤 和 弥